

Кириллов Анатолий Дмитриевич,
директор Уральского центра Б. Н. Ельцина,
г. Екатеринбург

Уральская республика — детище конституционного кризиса в России

К концу 1992 г. тогдашний российский парламент — Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет России — стал средоточием политической оппозиции президенту Борису Ельцину и осуществляемым его правительством реформам. В этой ситуации органы государственной власти и местного самоуправления в регионах, в том числе и в Свердловской области, совместно с общественностью искали наиболее приемлемый выход для политического и экономического развития территорий. В 1992–1993 гг. руководители наиболее влиятельных российских областей и краев попытались несколько скорректировать социально-политическую ситуацию России в смысле расширения бюджетных полномочий регионов. Свободные бюджетные средства были нужны, во-первых, на решение самых острых социальных вопросов, во-вторых, для корректировки экономической ситуации в условиях промышленного обвала.

Однако противостояние ветвей власти значительно осложнило законодательную и нормотворческую деятельность на федеральном уровне. Одним из самых противоречивых документов стал подписанный 31 марта 1992 г. Федеративный договор [1], готовившийся почти два года. Этот документ явочным порядком утверждал значительно большие права республик, входящих в Российскую Федерацию, по сравнению с областями и краями. Преимущества проявились, в частности, в праве республик принимать законы, избирать руководителей исполнительной власти, вести активную внешнеэкономическую деятельность.

Конституция России в редакции 1992 г. предусматривала двухзвенный принцип построения Федерации: первый уровень — республики, наделенные самыми широкими полномочиями;

второй уровень — области и края, статус которых фактически приближался к статусу в унитарном государстве. Проводившаяся политика двухступенчатого федерализма была почти сразу подвергнута жесткой критике. Ряд авторов изложил и ее неприемлемость с точки зрения экономического, социального и политического развития России, чреватого, в условиях катастрофического обеднения основной части населения, националистическим взрывом.

Политическая борьба в Москве обусловила явные диспропорции в административно-территориальной политике федерального Центра, связанные с явочным присвоением все новых бюджетных льгот национальными республиками. При этом основная тяжесть реформ ложилась на регионы-доноры, к которым на Урале в первую очередь относились Свердловская и Челябинская область, экономика которых была перегружена предприятиями ВПК, вступившими в полосу системного кризиса.

Именно здесь в 1993 г. были предприняты попытки уравнивать в правах все субъекты Российской Федерации путем повышения статуса данных областей.

Исполнительная власть области во главе с Эдуардом Росселем, назначенным главой администрации Свердловской области в 1991 г., в 1992-м — начале 1993 г. пыталась реализовать основные положения программы своей деятельности, исходя из имевшихся бюджетно-финансовых рычагов, которые были достаточно ограниченными. К примеру, некоторым подспорьем для деятельности исполнительной власти стали Указы президента об использовании золота, передаваемого администрации Свердловской области [2], разрешавший создание ее золотого запаса (340 кг). Внешнеэкономическая деятельность исполнительной власти сводилась к работе по восстановлению прерванных в ходе распада Советского Союза экономических связей. В тот период были подписаны соответствующие договоры с Приднестровьем, Болгарией, регионами стран СНГ.

Следует отметить, что в 1992 г. Свердловскую область посетили Б. Ельцин, О. Сосковец, Е. Гайдар, ряд других высших правительственных чиновников, визиты которых совершенно ничего не дали для области. Попытки Э. Росселя «пробить» указы, расширяющие

сферу компетенции области, тоже не привели к существенным результатам. Области катастрофически не хватало финансовых средств, при этом налоговые льготы явочным порядком присваивались республиками в составе России, которые, продолжая получать средства из федерального бюджета, значительно сокращали процент собственных отчислений.

В этих условиях Свердловский областной Совет и администрация приступили к разработке мер, которые могли бы обеспечить создание системы реального федерализма в целом и получение дополнительных прав областью для реализации собственных социально-экономических программ. Основным элементом концепции нового федерализма явилось утверждение о необходимости выравнивания государственного статуса субъектов Российской Федерации с поэтапным отказом от национально-территориального принципа построения России. Вторым важнейшим элементом концепции являлось требование бюджетной децентрализации с переходом к системе построения бюджетных отношений снизу вверх. Третий элемент предусматривал увеличение самостоятельности региональных (областных и краевых) органов государственной власти в определении форм и методов реализации экономических реформ, а также расширении их прав во внешне-экономической деятельности.

По сути, эта схема не отличалась от федеративной практики ФРГ и США. Существовавшая система органов управления стала восприниматься как временная, требующая кардинальных перемен. Вообще, в первой половине 1993 г. ожидание политических перемен было всеобщим.

1993 г. начался в условиях открытого конфликта ветвей российской власти. По форме он выглядел как противостояние Съезда народных депутатов и президента, а по содержанию был борьбой программ дальнейшего реформирования России и концепций системы государственной власти, связанных с ролью и полномочиями ее ветвей. По требованию парламентской оппозиции в апреле 1993 г. прошел Всероссийский референдум о доверии президенту. Однако его результаты не внесли ясности в политическую обстановку — жители России поддержали президента

и его политику реформ, но не поддержали предложение о переизбрании федерального депутатского корпуса. Главнейшим итогом референдума 1993 г. [3] стала интенсификация работы над новой Конституцией. 5 июня открылось Конституционное совещание, созванное президентом для выработки окончательного варианта Конституции. Однако оно не решило одну из самых главных проблем — не была ликвидирована дискриминация территорий Российской Федерации.

Общая неудовлетворенность конституционным процессом, во-первых, привела к выходу основных политических сил в Москве из «конституционного поля», во-вторых, обусловила особенности развития политической ситуации в регионах.

Борьба за расширение прав регионов объединила ветви власти в Свердловской области. Основными авторами концепции «нового федерализма» и Уральской Республики являются Эдуард Россель (тогда глава администрации Свердловской области), Алексей Воробьев (директор департамента главы администрации Свердловской области), Анатолий Гайда и Галина Ковалева (Институт философии и права УрО РАН), Анатолий Гребенкин (председатель областного Совета) и Галина Карелова (заместитель председателя областного Совета).

Благодаря их совместным усилиям на референдум 25 апреля 1993 г. был вынесен еще один вопрос: «Поддерживаете ли Вы повышение статуса Свердловской области до статуса республики в составе РФ?» Более 83 % принявших участие в референдуме (более 60 % имевших право голоса) ответили утвердительно [4], и высшие органы областной власти области приступили к реализации плана повышения статуса области. Следует отметить, что эта деятельность носила вполне конституционный характер: 70-я статья действовавшей Конституции предусматривала механизм повышения статуса субъекта Федерации через региональный референдум, а затем на основании решения Съезда народных депутатов.

До июля 1993 г. соответствующая работа имела следующие формы. Был практически готов Устав области, закреплявший ее права. Еще в январе 1993 г. Э. Россель на встрече с Р. Хасбулатовым постарался привлечь внимание спикера к этой проблеме.

Однако не нашел понимания. Российский парламент тогда занимался «более глобальными вещами», и Устав в Верховном Совете был «утерян». После референдума Э. Россель принял участие в работе Конституционного совещания, доказывая необходимость полного равноправия субъектов Федерации. Но парламент не принял документы Свердловской области к рассмотрению, отложив их до съезда, а проект новой Конституции, утвержденный совещанием, вновь содержал выделение двух видов субъектов Федерации, поскольку президент был заинтересован в поддержке руководителей республик, избранных всем населением.

В этих условиях Свердловский областной Совет 1 июля 1993 г. заявил о повышении статуса Свердловской области и провозгласил Уральскую Республику (УР) в составе Российской Федерации [5]. В декларации областного Совета провозглашалось верховенство федеральных законов, гарантировалось единство экономического пространства и неотделимость территории Уральской Республики от территории России. Одновременно началась разработка Конституции УР. Любопытны исторические основания провозглашения Уральской Республики. Авторы данного проекта отмечали, что нынешнее территориальное деление России — вещь достаточно новая, доставшаяся Российской Федерации в наследство от сталинского Советского Союза. Более логичным для нашей страны является губернское деление, проверенное на практике не только историей Российской империи, но и развитием событий в 1920-х гг., когда нынешние Свердловская, Челябинская, Пермская и Тюменская области Урала входили в единую Уральскую область. Что касается опыта так называемых «совнархозов», созданных по приказу Никиты Хрущева в конце 1950-х гг., то об их эффективности говорить довольно сложно.

Отношение к повышению статуса Свердловской области было различным, хотя большинство населения поддержало Э. Росселя, более того, период с июля по ноябрь 1993 г. стал временем неуклонного роста его популярности. Вместе с тем группа депутатов областного Совета во главе с лидером уральских националистов Ю. Липатниковым крайне резко выступила против подобного шага.

Позиция уральских демократических организаций осталась неозвученной, что во многом объяснялось молчанием президента. Побывавший в июле в Екатеринбурге Г. Бурбулис встретился с Э. Росселем, однако не прокомментировал ситуацию вокруг УР. Между тем А. Гребенкин, председатель облсовета и один из лидеров демократических организаций региона, ставший одним из «основателей» УР, активно призывал демократические партии объединиться вокруг данной идеи.

Органы местного самоуправления не сформулировали какой-либо позиции, хотя радикальные депутаты оппозиционного политического спектра не раз пытались ставить данные вопросы. Поддержал акт Совета мэр Екатеринбурга А. Чернецкий, более негативную позицию высказал спикер городского Совета Ю. Самарин.

К сентябрю 1993 г. в основном был готов первый вариант Конституции Уральской Республики. Эта идея постепенно стала принимать более зримые очертания после заявления областей Ассоциации экономического взаимодействия. Заявление о возможном создании Уральской Республики на базе нескольких областей Урала подписали 14 сентября на рабочем совещании руководители пяти областей Ассоциации [6].

В документе говорилось: «Руководители представительной и исполнительной властей Курганской, Оренбургской, Пермской, Свердловской, Челябинской областей, основываясь на анализе процесса развития федеративных отношений, учитывая экономическое, природно-географическое единство Урала, опираясь на статью 70 часть 3 действующей Конституции, выражают готовность начать подготовительную работу возможного создания на базе областей Урала Уральской Республики в составе РФ как ее субъекта».

Необходимость создания республики, считали участники совещания, продиктована не стремлением обособиться от России, а желанием содействовать эффективному развитию производительных сил Урала. Именно этот документ является доказательством того, что обвинения в сепаратизме были далеки от реальных намерений инициаторов создания Уральской Республики. Именно

обсуждению проблемы объединения Уральского экономического региона в Уральскую Республику был посвящен прошедший в Екатеринбурге семинар «Уральская Республика и целостность Российского государства». Участники этого научного форума, в частности, анализировали формулу, по которой могут объединиться уральские области в единое территориальное образование. Наиболее рациональной на первом этапе была признана схема, по которой субъекты Федерации Урала, сохраняя свои статусы, делегируют часть управленческих полномочий Уральскому экономическому союзу во главе с Советом глав исполнительной власти Урала. На этой основе, считали участники семинара, возможно дальнейшее объединение Урала.

Дальнейшее развитие событий в Свердловской области оказалось напрямую связано с Указом Президента «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Этим документом, подписанным Борисом Ельциным 21 сентября 1993 г. [7], президент России прекращал деятельность Съезда народных депутатов, разрубив гордиев узел противоборства федеральных ветвей власти. 3 октября 1993 г. на улицах Москвы вспыхнули беспорядки. Радикальные сторонники разогнанного российского парламента попытались изменить ситуацию. Однако эта попытка не увенчалась успехом.

Ситуация в Свердловской области после Указа президента определялась в значительной степени вопросами легитимизации Уральской Республики. Э. Россель интенсифицировал эту работу, надеясь придать полностью легальный статус республике до соответствующих изменений или принятия новой Конституции, изменив, таким образом, тенденцию дискриминации областей и краев за счет усиления полномочий национальных образований. Через несколько дней после Указа президента России, 29 сентября, сессия Свердловского областного Совета, несмотря на сложную социально-политическую ситуацию, обсудила проект Конституции Уральской Республики.

8 октября была опубликована вторая редакция Конституции Уральской Республики [8]. Конституция не предусматривала права выхода республики из состава России, содержала механизм

разделения властей и гарантии местного самоуправления. Высшими органами государственной власти являлись губернатор (не президент!), избираемый всем населением области, правительство, председатель которого назначался парламентом по представлению губернатора, двухпалатное Законодательное собрание (нижняя палата — дума, 28 депутатов, верхняя — палата представителей, 21 депутат). Предусматривалось полное разграничение полномочий ветвей власти, порядок отрешения от должности губернатора и роспуска думы (роспуск верхней палаты не предусматривался).

27 октября Конституция Уральской Республики была принята Советом, 30 октября вступила в силу. Обязанности губернатора до проведения его выборов 12 декабря были возложены на Э. Росселя, председателя правительства — на В. Трушникову [9].

2 ноября на расширенном заседании правительства Б. Ельцин заявил о том, что действия ряда областей по повышению своего статуса — объективный процесс, обусловленный несовершенством федеративных отношений в России: «Пора наконец понять: сохранить прежние порядки невозможно. Требование времени — разумное разграничение функций и ответственности». Таким образом, Э. Россель получил косвенную поддержку президента. По всей видимости, это не было просто хитроумной комбинацией, которыми так славился Борис Ельцин. Как писала в 1994 г. испанская исследовательница российской региональной политики Пилар Бонет: «Уральская республика явилась логическим развитием Ассоциации экономического взаимодействия республик и областей Уральского региона, созданной в 1991 г. при содействии Ельцина. Она соответствовала декларациям Ельцина, с которыми он в 1990 г. объездил вдоль и поперек всю Россию. Он утверждал тогда, что субъекты Федерации должны взять столько суверенитета, сколько сумеют переварить».

Участники заседания правительства 2 ноября обратили внимание на то, каким зловещим молчанием было встречено появление в зале заседаний Э. Росселя и как лихорадочно после слов Бориса Ельцина стал править текст своего выступления тогдашний премьер российского правительства Виктор Черномырдин, за два дня

до того заявивший: «Я знаю мнение президента по этому поводу. Уральской Республики не будет».

8 ноября областной Совет вынес на референдум Конституцию Уральской Республики, объявив на тот же день (12 декабря) выборы губернатора и Законодательного собрания [10].

До выборов оставалось совсем немного времени...

Между тем центральные СМИ практически сразу приступили к созданию «мифа об Уральской Республике», смысл которого сводился к тому, что позиция свердловчан — шаг к подрыву территориального единства России, введению внутренней таможи, гражданства, паспортов, визового режима. Российская либеральная пресса во многом повторяла аргументы, сформулированные в приведенном выше заявлении уральских националистов.

6 ноября 1993 г. в «Российской газете» руководитель Управления по работе с территориями Администрации президента РФ Н. Медведев дал следующую оценку инициативе уральцев: «Решение Свердловского областного Совета принято на волне эмоций и личных амбиций. При этом не просчитана та мера ответственности, которая должна лежать на людях, в данном случае — депутатах, принявших неверное решение в духе классических советских, большевистских традиций» [11]. Именно структура Н. Медведева — Управление по работе с территориями Администрации президента — подготовила Указы президента о роспуске областного Совета, снятии с должности главы администрации Свердловской области и ликвидации самой Уральской Республики. 9 ноября появился Указ президента о роспуске Свердловского областного Совета, ставший во многом завершением процесса десоветизации на Урале [12]. На следующий день появился Указ о снятии с должности Э. Росселя, который «предпринял действия, направленные на неисполнение Указа “О поэтапной конституционной реформе”» [13].

На Урале Указы президента были восприняты однозначно негативно. Все главы администраций области подписали обращение к президенту об отзыве Указа о снятии Росселя.

11 ноября он был избран президентом Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Урала [14].

В Екатеринбурге и области было создано движение «Преображение Урала», лидером которого стал Эдуард Россель, провозгласившее в качестве программной установки борьбу за равноправие субъектов Российской Федерации. На выборах в Совет Федерации 12 декабря 1993 г. Э. Россель одержал бесспорную победу [15].

По сути, справедливым было ходившее тогда выражение: «Своим Указом Ельцин создал нового Ельцина». Э. Россель надолго стал наиболее влиятельным и популярным политиком Уральского региона. 20 августа 1995 г. Эдуард Россель победил на первых выборах губернатора Свердловской области. 12 сентября 1999 г. он был избран на этот пост вторично.

Наряду с Э. Росселем в Совет Федерации была избрана Г. Карелова, заместитель председателя областного Совета, также являвшаяся одним из авторов концепции Уральской Республики. Характерно также, что голосование по проекту новой Конституции в Свердловской области не состоялось: в нем приняли участие только 48,78 %, хотя из них проект поддерживали 79,84 %. Таким образом, несмотря на неудачу попыток региональных элит решить проблемы повышения статуса областей явочным путем, они не остались без последствий.

Во многом благодаря деятельности политиков Урала к концу 1993 г. принятием Конституции Российской Федерации был снят вопрос о правовых основах федерализма в России, являвшийся главным элементом концепции нового федерализма, нашедшего воплощение в провозглашении Уральской Республики. В 1995 г. состоялись первые выборы губернаторов ряда областей России. С 1996 г. началось заключение двусторонних соглашений регионов и федерального Центра.

Уральская Республика стала немаловажным политическим фактором, обусловившим дальнейшие политические коллизии на Урале, а Свердловская область в очередной раз подтвердила свой статус территории с опережающим политическим развитием, модельной территории для России в целом. Конституция Уральской Республики легла в основу Устава Свердловской области.

Идея укрупнения российских регионов, являвшаяся частью концепции Уральской Республики, частично стала реализовываться в начале XX в.

Примечания

1. Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. М. : Издание Государственной думы, Известия, 1997.

2. Указ Президента РФ от 04.06.1992 № 549 «Об использовании в качестве залоговых фондов Свердловской области добываемых на ее территории драгоценных металлов и драгоценных камней».

3. Российская газета. 25 декабря 1993. № 237 (853).

4. Урал: век двадцатый. Люди. События. Жизнь. Очерки истории. Екатеринбург: Издательство «Уральский рабочий», 2000. С. 269.

5. Уральский рабочий. 7 июля 1993.

6. Урал в панораме XX века. Екатеринбург : Изд-во «СВ-96», 2000. С. 452.

7. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1209725>

8. Проект Конституции Уральской Республики (вторая редакция). Екатеринбург, 1993.

9. УЦБНЕ. Ф. 5. Оп. 1. Д. 10. Л. 148.

10. УЦБНЕ. Ф. 5. Оп. 1. Д. 10. Л. 168–211.

11. Российская газета. 6 ноября 1993.

12. УЦБНЕ. Ф. 5. Оп. 1. Д. 10. Л. 166.

13. Указ Президента РФ № 1890 об отстранении от должности Эдуарда Росселя от 10.11.1993.

14. Левин А. Ю. Феномен. Штрихи к портрету Эдуарда Росселя. Екатеринбург : БКИ, 2007. С. 65.

15. Уральский рабочий. 16 декабря 1993. № 238 (23496).